FRC 4° f 28041

28041
Case
f bis
Frc
2711e

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES CINQ-CENTS.

RAPPORT

FAIT

PAR POULLAIN-GRANDPREY,

Député par le département des Vosges,

Au nom des commissions de surveillance de la trésorerie nationale, de la comptabilité, et celle chargée d'assurer le service de l'an 8,

Sur les moyens d'accélérer et de régulariser la comptabilité intermédiaire et constitutionnelle.

Séance du 14 Vendémiaire an 8.

CITOYENS REPRÉSENTANS,

LA lenteur des opérations préparatoires de la comptabilité donne lieu depuis long-temps à des plaintes nombreuses et fréquentes ; les commissaires de la comptabilité nationale vous ont

THE NEWBERRY LIBRARY

témoigné, dans plusieurs adresses, leur sollicitude sur les retards que leur font éprouver les formes auxquelles on les a assujetties à la trésorerie nationale : ils ne vous ont pas laissé ignorer qu'aucun compte ne leur avoit encore été adressé, non-seulement depuis la mise en activité de la constitution, mais encore depuis le premier juillet 1791, époque de l'établissement de la trésorerie. Cette dernière administration elle-même s'est plainte de l'insuffisance de la législation, et plusieurs motions d'ordre ont appelé votre attention sur cet objet important. Toutes ces réclamations ont été renvoyées successivement, tantôt à votre commission de surveillance de la trésorerie, tantôt à celle de la comptabilité, souvent à l'une et à l'autre. Votre commission chargée d'assurer le service de l'an 8, a fait aussi entrer dans le plan de son travail les questions relatives à un meilleur ordre de comptabilité. C'est au nom de ces commissions que je vais vous proposer les mesures qu'elles ont jugées capables de concilier le vœu de la constitution, l'intérêt de la République et la célérité qu'exigent des opérations aux résultats desquelles nuisent essentiellement les lenteurs et les retards.

Nous nous sommes moins occupés de l'avenir que du passé, parce que votre commission de surveillance de la trésorerie vous a proposé, dans le projet d'organisation qui va être soumis à votre discussion, une manière également simple et célère de vérifier à la suite les pièces comptables; et que d'un autre côté vous avez adopté, sur le rapport de notre collègue Génissieu, une résolution relative aux moyens de régulariser dorénavant la comptabilité des régies.

Nous nous bornerons à vous proposer, pour l'avenir, des mesures propres à faire cesser les irrégularités que l'on remarque dans le mode de certaines recettes par le défaut de versemens au moins fictifs dans les caisses de la trésorerie, et dans le mode de certaines dépenses, par l'absence des pièces justificatives : mais ce qui fait l'objet principal de ce rapport est de parvenir à simplifier et à accélérer la marche de la comptabilité pour tout le temps qui aura précédé celui où le Corps législatif adoptera un nouveau système de vérification à la trésorerie ; car il reste à vérifier et à arrêter les comptes des exercices antérieurs à l'an 8 et postérieurs à la mise en activité de la constitution, et à former, vérifier et arrêter pour chacune des années comprises dans ces exercices le compte général de la République.

Il reste également à vérifier et arrêter les comptes des comptables directs de la trésorerie, depuis le premier juillet 1791 jusqu'à la mise en activité de la constitution.

Il reste enfin à former une partie des comptes des comptabilités vacantes; c'est-à-dire, ceux des comptables faillis ou condamnés, ceux des anciens gardes du ci-devant trésor royal, des anciens trésoriers-généraux et des administrateurs du trésor public. Plusieurs de ces comptes d'une époque antérieure au premier juillet 1791, ont été fournis à la comptabilité nationale.

Il est naturel de confier au bureau chargé dans la trésorerie de toutes ces opérations, le soin de les compléter; mais il faut abréger les formes, et les restreindre, à l'égard du premier objet, à ce qu'exige impérieusement la constitution; à l'égard du second, à ce que la législation prescrit; à l'égard du troisième, à ce qu'il est indispensable de faire.

Il existe à la trésorerie une division désignée sous le nom de *comptabilité des acquits*, qui ne doit pas être confondue avec la comptabilité centrale.

Celle-ci présente le tableau progressif et journalier de toutes les entrées et sorties de fonds, de l'universalité des recettes et des dépenses; son mécanisme doit être simplifié, comme vous l'a observé votre commission de surveillance de la trésorerie, de manière à ce que ses enregistremens, ses écritures donnent chaque jour les éclaircissemens que l'on peut desirer; mais cette espèce de comptabilité est indispensable, c'est elle qui établit la situation des comptables.

La comptabilité des acquits tend par ses opérations à faire créditer successivement les comptables jusqu'à la concurrence des pièces justificatives et des quittances qu'ils remettent.

Ce n'est point à la constitution que la comptabilité des acquits doit son existence: les formes qui y sont observées y ont été introduites d'après les principes que semble avoir posés la loi du 30 germinal an 2; elles ont été appliquées, par suite de l'usage établi, à la comptablité constitutionnelle, et à la formation du compte général que les commissaires de la trésorerie doivent rendre à ceux de la comptabilité nationale, en exécution de l'art. 322 de la constitution.

La loi du 30 germinal an 2 ne contient d'autres dispositions relatives à la comptabilité des acquits que celles de l'article VIII, conçu en ces termes:

« Les ministres, ordonnateurs, commissaires, administrateurs, » payeurs, receveurs, trésoriers, et tous ceux qui ont disposé, » perçu ou administré les deniers de la République, ou qui ont » établi des contributions, taxes, emprunts, saisies ou échanges, » ou qui ont été chargés de l'argenterie des églises, depuis le » premier juillet 1791, époque de l'établissement de la trésorerie » nationale, seront tenus de dresser et fournir aux commissaires » de la trésorerie nationale, dans le délai de trois mois, les » comptes en débit et crédit de leur administration, et ils four- » niront à l'appui les pièces justificatives et acquits comptables » qui sont relatifs à leur comptabilité. »

L'article X charge les commissaires de la trésorerie de surveiller l'exécution de ces dispositions, et d'en rendre compte aux comités de salut public et des finances. Il les oblige en outre de dénoncer les abus qui auroient pu être commis dans l'administration des deniers de la République, et la négligence des comptables qui n'exécuteroient pas dans le délai prescrit les obligations qui leur sont imposées.

Les dispositions de la loi du 30 germinal an 2 semblent au surplus n'être applicables qu'à la comptabilité qui a précédé l'établissement des douze commissions exécutives.

Nulle part il n'y est question de formation de comptes des comptables de la part de la trésorerie; nulle part il n'y est prescrit à la trésorerie de rendre un compte général; il n'y est pas même textuellement question de vérification de pièces. Enfin, la même loi qui, par l'article premier, sépare la comptabilité des ministres de celle des commissions exécutives créées par le décret du 12 du même mois de germinal an 2, n'applique pas à cette dernière les dispositions de l'article VIII: c'est cependant sur cette loi que l'on a établi ce système de centralisation de comptabilité à la trésorerie, et ce déplacement de pièces dont l'inutilité et les inconvéniens sont démontrés par l'expérience de près de six années.

Sans doute elle est louable l'intention de ceux qui ont donné cette extension à la loi du 30 germinal an 2, en l'appliquant aux époques postérieures à la création des commissions exécutives: leur objet étoit d'atteindre les dilapidateurs et de faire connoître les acquits qui ne justifieroient pas l'application des sommes reçues; mais on s'est embarrassé dans un dédale dont il n'a pas été possible de sortir jusqu'à présent.

On convint de faire trois classes de l'énorme quantité de pièces

dont les bureaux de la trésorerie furent à l'instant encombrés ; savoir, une de pièces définitives, une de pièces non définitives, c'est-à-dire de celles qui ne justifioient pas l'emploi des deniers ; une de pièces à faire régulariser par les comptables, et qu'ils avoient le moyen de rendre définitives.

On imagina aussi de distribuer les pièces par ministères et par nature de dépenses, et d'inscrire par lettres alphabétiques sur des registres particuliers, les noms de toutes les parties prenantes, qui avoient touché, sans justification d'emploi, au-dessus de 10,000 fr. assignats, de charger la trésorerie de présenter les comptes *en deniers*, et de charger les ministres, commissions exécutives, agences, et autres ordonnateurs, de fournir à la trésorerie le compte *en matière*, ou, ce qui est la même chose, le compte d'emploi des deniers perçus par ceux au profit desquels ils avoient tiré sur les caisses publiques.

Aucune loi, nous le répétons, n'avoit consacré cette manière de procéder, qui non-seulement n'a pas produit d'effet utile relativement à la comptabilité, mais qui en a tellement entravé la marche, qu'aucun compte des comptables directs de la trésorerie n'est encore rendu depuis le premier juillet 1791, époque de son établissement.

Ici se présente l'occasion de rappeler la distinction établie entre les comptables directs et les comptables indirects pour le temps antérieur à la constitution. Les premiers sont les receveurs, et les payeurs. Dans la classe des seconds, on comprend les fournisseurs, les entrepreneurs, et tous ceux qui doivent compter de l'emploi des fonds qui leur ont été avancés. Suivant l'usage établi à la trésorerie, il devoit être ouvert à ceux-ci des comptes en débit et crédit, lorsque par la vérification des acquits il auroit été prouvé qu'ils avoient reçu un paiement pour l'employer au compte de la République, et qu'ils n'en avoient pas valablement justifié l'emploi.

Ils devoient être successivement crédités du montant de tous les acquits et pièces qu'ils auroient rapportés ou qu'ils auroient produits à leur décharge ; et, à défaut de balancement des pièces de dépense avec la recette, ils devoient être obligés de rétablir l'excédant à la trésorerie, à peine d'être poursuivis. Ce plan étoit vaste, mais malheureusement inexécutable, dans un temps où la quantité des parties prenantes est devenue innombrable, où tant de personnes ont pris part au maniement des deniers publics,

où les ordonnateurs ont été tellement multipliés, que la plupart sont actuellement inconnus, où la guerre, les troubles intérieurs, les mouvemens révolutionnaires, ont été le prétexte et l'occasion des opérations les plus irrégulières.

Le défaut de lois organiques des articles 320 et 322 de la constitution, a déterminé à appliquer à la comptabilité constitutionnelle les procédés adoptés par l'usage relativement à la comptabilité antérieure que l'on nomme *intermédiaire* : nous disons *par l'usage*, nous pourrions ajouter *ensuite de conventions verbales faites avec le comité des finances de la Convention nationale ;* car la trésorerie elle-même avoue que la loi du 30 germinal n'étoit que le principe d'un plan de comptabilité qui n'a point été achevé, et que l'on vouloit subordonner à l'expérience avant de le mettre à exécution.

C'est cette expérience que vos commissions ont consultée, et qui les a déterminées à vous proposer d'abroger toutes ces formes qui n'ont donné aucun résultat utile, et qui ont entraîné des retards dont il est difficile de calculer les funestes effets.

Examinons rapidement si ces formes sont nécessaires.

Distinguons toujours la comptabilité arriérée ou intermédiaire, de la comptabilité constitutionnelle.

La comptabilité intermédiaire est celle qui comprend l'espace renfermé entre le premier juillet 1791, époque de l'établissement de la trésorerie, et le 4 brumaire an 4, époque de la mise en activité de la constitution. Celle antérieure au premier juillet 1791, connue sous la dénomination de *comptabilité ancienne*, est attribuée directement, par la loi du 18 frimaire, à la comptabilité nationale.

Cette comptabilité intermédiaire se compose de comptabilité directe de la trésorerie, et de comptabilité indirecte. L'article VI de la loi du 29 septembre 1791, ne reconnoît de comptables directs que les receveurs de district, les trésoriers et les payeurs particuliers.

Les régies, les administrations des domaines ne sont point comprises dans ce nombre : elles doivent, aux termes de l'article VIII de la même loi, compter directement à la comptabilité nationale, ainsi que le caissier général de la trésorerie, les principaux payeurs qui existoient alors, et le trésorier de la caisse de l'extraordinaire qui a été réunie depuis à la trésorerie.

A la vérité, les régies ont été rangées par la constitution dans la classe des comptables directs de la trésorerie ; mais il

s'agit dans ce moment-ci d'un temps antérieur à la constitution.

Le Corps législatif ayant senti combien le mécanisme introduit à la trésorerie, relativement à la comptabilité intermédiaire, en retardoit la marche et en rendoit la vérification difficile, en a retiré, par la loi du 2 messidor an 6, tout ce qui tenoit aux comptables indirects, et en a attribué les formes préparatoires à une commission particulière; mais cette loi n'a jusqu'à présent procuré aucune économie, et n'a donné aucune accélération à la comptabilité directe. On continue de tenir à la trésorerie des comptes ouverts aux comptables indirects qui ont touché par avance; quoique dans le cours de nivose an 7, il ait été fait une livraison de pièces à la commission de comptabilité intermédiaire.

En se conformant à cette loi, en remettant toutes les pièces qui intéressent des comptables indirects à la commission intermédiaire, que restera-t-il à faire à la trésorerie? vérifier si ses comptables directs justifient la sortie des fonds; car l'emploi de ces fonds regarde les comptables indirects: c'est à ceux-ci à le justifier; et cet objet n'est plus de l'attribution de la trésorerie nationale, la loi du 2 messidor an 6 l'a mis dans celle de la commission de la comptabilité intermédiaire.

D'ailleurs, en principe, c'est à la comptabilité nationale à rechercher les dépositaires infidèles des fonds publics; la constitution lui en impose l'obligation, la législation actuelle lui en donne les moyens. La trésorerie doit se borner à voir si les paiemens faits par ses agens sont réguliers. Ce seroit donc éluder le vœu de la législation existante, et notamment celui de la loi du 2 messidor, que de continuer à lier ensemble deux comptabilités très-distinctes, celle des comptables directs qui ont bien payé lorsqu'ils ont payé régulièrement, et celle des comptables indirects, qui doivent justifier l'emploi des paiemens qui leur ont été faits.

Et quand même quelques comptables directs seroient en défaut relativement à la régularité de leurs paiemens, rien ne doit retarder l'envoi de leurs comptes à la comptabilité nationale, qui ordonnera contre eux les poursuites nécessaires. C'est le vœu de l'article XXXVI de la loi du 23 août 1793.

Il appartient, au surplus, à la trésorerie de rayer la dépense qui ne seroit pas régulièrement justifiée, de faire des observations dans le cas où ce défaut de justification trouve-

roit son excuse dans quelques circonstances extraordinaires, et d'accompagner de ces observations l'envoi du compte à la comptabilité nationale; celle-ci a le droit de décider d'après les lois existantes, ou d'en provoquer si la législation est insuffisante.

Alors il seroit temps d'examiner s'il n'est pas nécessaire d'autoriser la comptabilité nationale à considérer comme définitives et consommées toutes les pièces provisoires qui, ne laissant aucun recours à exercer, absorberoient en pure perte les frais d'une liquidation devenue inutile par les circonstances. Dans le nombre de ces acquits, on peut classer, 1°. les pièces d'à-comptes ou d'avances à un comptable dont la trace auroit été perdue, et qui ne laisseroit aucun recours à exercer pour la production des pièces justificatives; 2°. les dépenses dont les pièces justificatives sont à produire par d'anciennes administrations actuellement dissoutes, en exceptant de cette disposition les membres des administrations qui, ayant individuellement ordonné ou reçu, pourroient être plus aisément appelés en compte; 3°. toutes pièces de dépenses d'une somme de 10,000 francs et au-dessous en assignats; 4°. toutes les dépenses ordonnées par les représentans du peuple en mission, pour les services dont ils étoient chargés, leurs comptes ayant dû être rendus au comité des inspecteurs; 5°. les pièces de dépenses de la guerre, que des obstacles insurmontables ont empêché de régulariser; 6°. celles de l'exploitation révolutionnaire du salpêtre et la fabrication extraordinaire d'armes; 7°. les pièces comptables détériorées; 8°. celles égarées hors des mains des comptables; 9°. celles brûlées et lacérées par l'ennemi ou les rebelles; 10°. celles résultantes des paiemens exigés à main armée; 11°. les déficit de caisse occasionnés par des événemens indépendans du fait et de la volonté des comptables, etc.

Nous vous proposerons donc d'obliger la trésorerie de remettre à la comptabilité nationale les comptes de ses comptables directs qu'elle a vérifiés, de n'y joindre que les pièces qui justifient la sortie des fonds et la régularité des paiemens, et d'envoyer, conformément à la loi du 2 messidor an 6, toutes les pièces relatives à la comptabilité des comptables indirects à la commission établie par cette loi.

Nous vous proposerons également de prescrire aux commissaires de la trésorerie l'obligation de vérifier successivement, sous les rapports seuls de la régularité des paiemens, les comptes de ses comptables

comptables directs qui ne le seroient pas encore, à commencer par l'exercice antérieur au premier vendémiaire an 3, et à continuer par l'exercice de l'an 3, et de les envoyer à la comptabilité nationale au fur et mesure de la vérification qu'ils en auront faite, avec leurs observations sur les acquits provisoires qu'il leur auroit paru indispensable de considérer comme consommés; d'adresser, dans un délai très-court, aux commissions de surveillance du Corps législatif l'état des comptes vérifiés jusqu'à présent, et successivement chaque mois, celui des comptes qui le seront à la suite, avec indication de ceux envoyés à la comptabilité nationale.

Nous vous proposerons enfin de charger la trésorerie de rendre à la comptabilité nationale le compte de son caissier général et de ses payeurs principaux, de lui adresser celui des différentes régies; et, celles-ci, d'envoyer directement à la comptabilité les comptes et les pièces qu'elles n'auroient point encore produits à la trésorerie.

Nous avons dit que la trésorerie, dans l'absence des lois organiques de la constitution, avoit appliqué à la comptabilité constitutionnelle les formes qu'elle avoit cru devoir adopter d'après les principes posés par la loi du 30 germinal an 2. Ce travail consiste dans l'examen des pièces de dépenses. Le but de cet examen est de s'assurer de la régularité des paiemens, de la qualité légale des ordonnateurs, et de la valeur effective des acquits.

Ce travail a également pour objet de diviser les acquits en pièces de dépenses consommées, en pièces de dépenses comptables, et en pièces de dépenses provisoires. Les premières sont définitives; les secondes sont celles qui donnent lieu à appeler en compte les parties prenantes qui ont souscrit et déclaré acquittées les ordonnances de paiement, faute de justification d'emploi de fonds; les troisièmes sont celles dont la valeur doit être précomptée à un prochain décompte, telles que des avances sur la solde.

Les comptes des comptables directs s'établissent successivement sur les bordereaux formés dans les bureaux de la comptabilité des acquits, d'après l'expédition des valeurs qu'elle délivre aux comptables en retour des acquits vérifiés.

La comptabilité centrale enregistre également ces mêmes acquits vérifiés, pour les sommes représentées par ces bordereaux dont elle reçoit des copies. Ces enregistremens sont montés de manière à pouvoir présenter, lorsque les opérations particulières à

chaque année de compte seront terminées, ce que chaque ministre ou régie, receveur ou payeur a reçu et dépensé.

Enfin les pièces vérifiées et enregistrées sont déposées aux archives et arrangées dans un ordre tel qu'elles correspondent en même temps avec tous les bordereaux et enregistremens auxquels elles ont donné lieu, et avec les classemens par ministère et par nature d'objet.

Toutes ces opérations occupent six bureaux.

Le premier se nomme *caisse de dépôt*, où on les reçoit et on les place par ordre de comptables.

Le second, *de la classification*, examine les pièces et les classe par ordonnateur et par nature de dépense, les divise en pièces consommées, comptables et provisoires, et désigne la somme dont le comptable est crédité.

Le troisième, *du contrôle*, vérifie le travail du bureau précédent, en ratifie les opérations, fait l'application des lois et instructions à chaque pièce comptable, indique celles qui ne peuvent être admises par défaut de formes, et détermine par ses résultats le crédit à accorder aux comptables sur les livres de la trésorerie.

Un quatrième bureau, *des écritures et de correspondance*, reçoit les pièces du bureau du contrôle, expédie au comptable une valeur représentative de la somme dont il y est crédité, renvoie les pièces qui n'ont pu être admises et y joint une feuille d'observations, prépare la formation des bordereaux finaux, les projets de lettres et les rapports résultans des causes de rebut, et généralement des infractions aux instructions données aux comptables.

Là sont tenus les registres pour connoître la situation de chaque comptable. Il y est établi un sommier en partie double qui présente le compte général des acquits vérifiés, et sert de contrôle aux enregistremens faits à la comptabilité centrale.

Un cinquième bureau est chargé d'examiner les comptes et pièces justificatives remises incidemment par des comptables indirects. Ses opérations se fondent dans le sommier général.

Enfin il existe un sixième bureau des archives, où sont déposées les pièces vérifiées dans un ordre correspondant aux enregistremens passés et aux bordereaux du bureau du contrôle; les pièces passent, à l'appui du compte général, de ce sixième bureau à la comptabilité nationale.

C'est en appliquant toutes ces formalités à la comptabilité constitutionnelle qu'elle a été arrêtée par des obstacles insurmontables.

Sans doute il est important que les pièces justificatives d'emploi soient jointes aux comptes particuliers qui doivent être envoyés à la comptabilité nationale, puisque c'est à celle-ci à en faire une vérification morale ; c'est au surplus, nous le répétons, le vœu de l'article 322 de la constitution. Vous avez pris, sur la proposition de notre collègue Groscassand-Dorimont, des mesures pour que les omissions nombreuses qui se sont introduites à cet égard par l'oubli qu'ont fait les ordonnateurs des réglemens en vigueur, soient réparées, et nous allons vous retracer les moyens de les prévenir pour la suite. Mais la vérification de ces pièces ne doit pas être faite par la trésorerie, parce qu'il n'entre pas dans ses attributions de juger si les dépenses ont été bien ou mal faites.

Les variations survenues successivement dans la forme des paiemens ; les dépenses de la guerre ; la marche des armées, qui n'a pas permis aux payeurs de s'occuper de la mise en règle de leurs pièces ; la pénurie des fonds, ce qui a nécessité les à-comptes et la suspension de l'envoi des acquits ; enfin la sévérité des formes, sont autant d'obstacles à la régularité qu'on auroit obtenue dans un temps plus calme.

Toutes les difficultés seroient applanies, si l'on pouvoit regarder les pièces provisoires comme acquits consommés, et si les pièces de dépenses par à-comptes et avances devoient être considérées comme pièces à liquider. Mais, nous le répétons, c'est aux commissaires de la comptabilité nationale *à proposer, dans leur partie, les mesures convenables aux intérêts de la République* ; ce n'est donc que lorsqu'elle aura ces acquits sous les yeux, que le Corps législatif, sur sa proposition, pourra prononcer sur l'emploi qui devra en être fait.

Une autre difficulté qui retarde la marche de la comptabilité constitutionnelle résulte d'une question qui s'est élevée relativement à la formation du compte général, prescrit par l'art. 322 de la constitution.

Par comptes particuliers, la constitution a-t-elle désigné les comptes par ministère et par nature de dépense, ou n'a-t-elle entendu parler que des comptes des différens comptables ressortissans à la trésorerie ?

Dans le premier cas, le compte général permettroit de contrôler les crédits ouverts à chaque ordonnateur par le Corps législatif, et de vérifier si les fonds accordés ont été appliqués à

chaque nature de dépense, et ne l'ont point outrepassée, enfin si la dépense totale, par chaque ordonnateur, n'excède pas le crédit total ouvert par le Corps législatif.

Au second cas, le contrôle des crédits accordés aux ministres ne pourroit pas être justifié.

Si vous adoptez le plan qui vous a été proposé par votre commission de surveillance relativement à l'organisation de la trésorerie; si vous faites effectuer tous les paiemens par quatre payeurs principaux, alors les comptes particuliers seront naturellement des comptes par ministère et par nature de dépense: mais on ne peut donner à cette dénomination de comptes particuliers une autre signification que celle que présente le texte de la constitution.

En rapprochant l'article CCCXXII, qui exige à l'appui du compte général la production des *comptes particuliers*, de l'article CCCXX, qui prescrit aux receveurs des contributions directes, aux régies nationales et aux payeurs des départemens de remettre à la trésorerie *leurs comptes respectifs*, il est évident que les comptes particuliers à joindre au compte général, sont les comptes des receveurs, des régies et des payeurs. Le doute où la trésorerie est restée à cet égard est une des causes du retard funeste apporté à la confection du compte général: vous ne pouvez trop tôt le faire cesser.

Mais à ces comptes particuliers doivent être jointes des pièces justificatives. Quelles sont les pièces justificatives du compte d'un receveur, d'un payeur, d'une régie? ce sont les pièces qui justifient qu'ils ont payé et régulièrement payé. Sans doute, si vous exigez, comme votre commission de surveillance de la trésorerie le demande dans son rapport sur l'organisation de cette administration, et comme nous croyons devoir vous en renouveler la proposition dans celui-ci, la production des marchés, des revues des procès-verbaux de réception et des autres pièces de cette nature à l'appui des paiemens; si vous défendez aux commissaires de la trésorerie d'en autoriser aucun sans que l'indication de ces pièces ait été faite dans l'ordonnance, et à leurs agens d'en effectuer, sans que ces formalités aient été remplies, toutes les pièces justificatives d'emploi se trouveront jointes aux comptes particuliers. Mais dans l'état actuel des choses, où, malgré des réglemens non abrogés, des ordonnances sans nombre ne contiennent aucune indication des pièces à produire au moment du paiement, vouloir consi-

dérer comme non consommé un acquit d'un comptable direct qui ne seroit pas accompagné de ces pièces, ce seroit ralentir la marche de la comptabilité ; ce seroit éterniser le travail préparatoire prescrit à la trésorerie, et retarder celui de la comptabilité nationale, qu'il est si important d'accélérer, pour répandre la lumière sur la gestion des comptables.

Il a donc paru à votre commission qu'il convenoit de n'exiger, pour le passé, de la trésorerie, que ce que la constitution prescrit impérieusement, c'est-à-dire, la vérification des comptes des receveurs, des payeurs et des régies, appuyés des pièces qui justifient qu'ils ont réellement et régulièrement dépensé, et de celles indiquées par les ordonnances de paiemens. A la vérité, la trésorerie a dû faire des diligences pour forcer ses comptables directs à se procurer les pièces même non indiquées dont les lois et les réglemens exigent la jonction à l'appui des paiemens ; mais il doit suffire pour le passé qu'elle justifie de ces diligences à la comptabilité nationale, sans que l'envoi du compte puisse être retardé par l'impossibilité où elle se seroit trouvée de vaincre la résistance des comptables.

Les pièces justificatives d'emploi remises par les comptables et déposées à la trésorerie ; celles qui le seront en exécution des mesures que vous avez adoptées sur la proposition de notre collègue Groscassand-Dorimont, doivent être jointes aux comptes, avec un simple inventaire, sans aucune vérification préalable de la part de la trésorerie. Du moins nous n'envisageons pas comme une vérification l'examen que doit faire la trésorerie si la somme payée par son comptable direct égale le prix et la quantité des matières fournies aux termes des marchés qui auroient été produits à l'appui des paiemens ; et si, malgré les peines que vous avez prononcées contre les parties prenantes qui ne déposeroient pas leurs pièces dans un temps déterminé, il y avoit de leur part négligence ou affectation, elles n'échapperoient pas à la vigilance de la comptabilité nationale : et à leur égard les acquits des comptables directs seroient des pièces de dépense comptables, c'est-à-dire, des pièces qui donneroient lieu à appeler en compte les parties prenantes.

Mais à qui appartient-il de les appeler en compte ? à la comptabilité nationale ; car, nous ne cesserons de le répéter, la trésorerie n'est obligée que de vérifier les comptes des receveurs, des payeurs et des régies, et d'en former le compte général. Les commissaires de la comptabilité, en vérifiant de leur côté ce compte

général, dénonceront les *abus*, *les malversations et les cas de responsabilité qu'ils découvriront dans leurs opérations;* et pour les connoître, ils contraindront les parties prenantes à justifier l'emploi des sommes que les comptes particuliers prouveront qu'elles ont touchées.

Quant à l'ordonnateur qui seroit détenteur des pièces justificatives de l'emploi et ne les auroit pas produites à la trésorerie, il devient par là matériellement comptable, et peut être contraint à les produire à la comptabilité nationale. Mais rien ne doit empêcher la trésorerie de former son compte général des comptes particuliers qui lui sont remis conformément à l'article 320 de la constitution. Elle doit se borner à vérifier si les formes constitutionnelles ont été observées dans les paiemens effectués par ses comptables directs : et quand il y auroit irrégularité, même sous ce rapport, elle ne doit pas pour cela retarder la formation et l'envoi du compte général; car il lui suffit de rayer la dépense non justifiée, et les comptables alors seront engagés par leur propre intérêt à se mettre en règle: ou s'il y a impossibilité résultante d'une force majeure, d'une cause imprévue, d'une difficulté de circonstances, la comptabilité exercera sur leurs remontrances et sur les observations que la trésorerie pourra joindre à chaque compte particulier relativement à la nécessité d'admettre des pièces irrégulières, une de ses attributions, *en proposant* dans ces cas *les mesures convenables aux intérêts de la République.*

Rien n'empêche donc de la part de la trésorerie de former le compte général : mais si elle éprouvoit quelques obstacles, même après avoir fait disparoître par la mesure que nous vous proposons, tous ceux qui l'ont arrêtée jusqu'à présent, nous pensons qu'elle doit faire parvenir successivement à la comptabilité nationale les comptes particuliers qu'ele a vérifiés ; car ces comptes devant être joints au compte général, ils sont sujets à la vérification des commissaires de la comptabilité: et comme cette vérification doit nécessairement précéder celle du compte général, il importe peu qu'ils soient envoyés isolément et successivement, ou que le tout soit adressé simultanément à la comptabilité nationale.

Ce qui peut se faire pour la comptabilité constitutionnelle est à plus forte raison faisable pour la comptabilité des comptables

directs de la trésorerie pendant le temps intermédiaire ; car aucune loi n'exige de compte général de la part de la trésorerie, à moins qu'on n'invoque comme étant applicables à ce cas les dispositions de celle du 29 septembre 1791, qui prescrit aux receveurs de district et aux payeurs particuliers de compter aux commissaires de la trésorerie, et au caissier général et aux payeurs principaux de compter aux commissaires de la comptabilité : d'où il résulteroit que les comptes des receveurs et des payeurs particuliers doivent se confondre dans le compte du caissier général et des payeur principaux ; mais comme dans ce cas-là même les comptes particuliers doivent être vérifiés à la comptabilité nationale comme pièces justificatives du compte du caissier général et des payeurs principaux, rien n'empêche la trésorerie d'envoyer sur-le-champ ceux de ces comptes particuliers qui sont en règle, et de vérifier ceux qui ne le sont pas encore.

Nous disons que rien n'empêche de vérifier ceux qui ne le sont pas encore : car c'est sur-tout à leur égard que les pièces justificatives de l'emploi ne sont pas nécessaires, puisque la loi du 29 septembre 1791 ne les oblige de compter que des sommes qu'ils ont reçues et de l'emploi qu'ils en ont fait, et que, d'un autre côté, la loi du 2 messidor an 6, ayant distrait de la trésorerie toute la comptabilité des comptables indirects antérieure à la mise en activité de la constitution, pour l'attribuer à la commission de la comptabilité intermédiaire, rien n'autorise plus les commissaires de la trésorerie à retenir les pièces qui y ont été entassées en exécution de la loi du 30 germinal an 2, et de tenir dans vingt registres différens un compte ouvert à toutes les parties prenantes.

Il nous reste à parler des régies, qui ne sont pas réellement des comptables indirects même pour le temps intermédiaire ; car, par cette dénomination, on entend principalement les parties prenantes sur ordonnances des ordonnateurs de fonds : elles ne sont pas non plus, pour ce temps antérieur à la mise en activité de la constitution, comptables directs de la trésorerie ; car l'article VIII de la loi du 29 septembre 1791 les oblige de rendre leurs comptes directement à la comptabilité nationale.

Celle du 30 germinal, qui leur prescrit, comme à tous les autres administrateurs de deniers publics, de verser à la trésorerie leurs comptes et les pièces justificatives, n'ayant été maintenue qu'à l'égard des comptables directs de la trésorerie, rien

n'empêche de les rappeler aux obligations que leur impose la loi du 29 septembre 1791. Ces obligations, il est vrai, paroissent avoir été modifiées par l'arrêté du comité de salut public, du premier prairial an 2, par lequel il leur est ordonné de remettre aux receveurs de district les pièces de dépenses qui devoient être vérifiées dans les départemens, et à la trésorerie nationale celles qui devoient être vérifiées à Paris : en sorte que depuis cette époque il n'a plus dû rester dans leurs mains que des récépissés ; mais soit qu'elles aient satisfait à cet arrêté, soit qu'elles aient exécuté la loi du 30 germinal an 2, elles ont dû adresser leurs comptes à la trésorerie nationale, qui peut sur-le-champ les envoyer à la comptabilité nationale. Si les régies n'avoient exécuté ni la loi du 30 germinal, ni l'arrêté du premier prairial ; si elles avoient conservé près d'elles les pièces justificatives, aucun obstacle ne s'oppose à ce qu'elles mettent sur-le-champ leurs comptes en état et les adressent à la comptabilité nationale.

Il en est autrement de leur gestion depuis le régime constitutionnel ; leurs comptes doivent faire partie du compte général de la République ; mais leur organisation est telle que, jusqu'à présent, rien n'a pu être encore régularisé à leur égard.

Les régies ne se bornent pas à recevoir ; elles font aussi les fonctions de payeurs, tantôt en acquittant quelques portions de la dépense publique, tantôt en prélevant sur le produit des recettes les dépenses de leur administration.

Ces produits doivent être soumis à la règle générale : ils doivent être versés dans les caisses nationales comme toutes les autres parties du revenu public, et la trésorerie doit ordonner tous les paiemens qu'ils servent à couvrir ; ces paiemens ne peuvent être autorisés sans une décision du Directoire et une ordonnance du ministre sur le crédit duquel ces paiemens doivent s'effectuer. Ç'a donc été une erreur de n'avoir pas compris jusqu'à présent les dépenses d'administration des régies dans le crédit du ministre des finances, et de n'avoir considéré comme recette faite pour le compte de la République que le produit net, tandis que le produit brut lui appartient entièrement, et que c'est en son nom que toutes les dépenses doivent être ordonnées sur ces produits.

Le paiement des dépenses d'administration des régies étant, comme celui de toutes les autres dépenses publiques, astreint aux conditions prescrites par l'article 318 de la constitution,

et

et ne pouvant être autorisé qu'en vertu d'un décret du Corps législatif, d'une décision du Directoire et de la signature du ministre qui ordonne ces dépenses, il est nécessaire qu'on ouvre à ce ministre un crédit du montant des dépenses présumées : l'accomplissement des autres formalités peut se concilier avec l'ordre actuellement établi.

Il a été pourvu, par une loi du 12 de ce mois, aux moyens de prévenir cette année l'erreur dans laquelle on est tombé jusqu'à présent, relativement aux crédits à ouvrir; il est facile de rectifier celles des années précédentes.

Quant au surplus des formalités, il est également facile de suppléer à leur omission pour le passé, et de les rendre pour l'avenir concordantes avec ce qui se pratique. Vos commissions n'ont pas cru nécessaire de vous proposer à cet égard de changement ; nous allons entrer dans quelques détails relativement à la régie de l'enregistrement, comme la plus importante par la nature de ses attributions et la quotité de ses produits.

C'est en vertu de la loi du premier juin 1791, formellement maintenue par celle du 14 thermidor an 4, que la régie de l'enregistrement a été autorisée à faire payer immédiatement par ses receveurs toutes ses dépenses d'administration et celles que des lois particulières ont affectées sur ses produits à la décharge du trésor national.

Les paiemens que fait la régie de l'enregistrement peuvent être divisés en cinq classes.

1°. Les restitutions, en vertu de jugemens et de décisions, de droits mal perçus, le dixième des droits de patentes et la portion dans les amendes et confiscations attribués aux municipalités, les traitemens et les remises des greffiers, les prix des adjudications des papiers destinés au timbre, les fournitures de timbres et filigrammes.

Le paiement de tous ces objets se fait aux parties prenantes.

2°. Les traitemens et remises de tous les préposés de la régie, les frais de poursuites et instances restantes à sa charge, et généralement toutes les dépenses de son administration intérieure.

Ces dépenses sont payées au moyen des remises accordées sur le produit net des recettes, par les lois d'organisation de la régie.

3°. Le traitement provisoire des agens et gardes forestiers, des préposés aux canaux, salines, forges et usines, et à l'état civil de Paris.

4°. Les contributions imposées sur les bois et domaines nationaux, les réparations et autres dépenses résultantes de l'administration de ces biens.

Les contributions se paient d'après les rôles et les dépenses de l'administration des domaines, en vertu des mandats des administrations centrales.

5°. Enfin les indemnités dues aux électeurs, les traitemens des contrôleurs et essayeurs de la marque d'or et d'argent; les frais de justice, de prisons, pain de prisonniers, ports de lettres des commissaires du Directoire exécutif, et primes pour la destruction des loups.

Ces derniers objets, quoiqu'étrangers à la régie, ont été affectés sur ses produits par des lois particulières.

Ils font partie des crédits des ministres de l'intérieur et de la justice.

Les régisseurs, en remettant, à l'expiration de chaque mois, au ministre des finances et à la trésorerie un état général du produit net de toutes les recettes de la régie, leur en adressent également un des dépenses de toutes natures, ensorte que par le rapprochement de ces deux états, on voit d'un coup d'œil tout ce qui a été reçu, tout ce qui a été dépensé, et tout ce qui a été ou dû être versé à la trésorerie nationale.

Les receveurs de la régie établis près de la caisse du receveur-général du département ou de celle d'un de ses préposés, y versent le produit de leurs recettes tous les cinq jours, et les autres receveurs à la fin du mois.

Tous les versemens sont accompagnés d'un bordereau indicatif de la nature des produits à la révolution de chaque trimestre; les recettes sont arrêtées à la vue des registres, et les pièces de dépense vérifiées et visées par l'inspecteur de la régie, qui en rédige un bordereau de compte, dont un double est remis au receveur.

Les directeurs, dans chaque département, arrêtent les comptes des inspecteurs, examinent encore les pièces de dépense remises par les receveurs, et envoient de suite le tout à la régie qui, à la fin de l'année, forme un état général ou bordereau pour tous les départemens. Elle remet ce bordereau avec toutes les pièces de

dépense, de nouveau vérifiées et visées par elle, à la trésorerie nationale.

Sans doute ce mode de comptabilité réunit à la clarté, la simplicité, la célérité et l'exactitude, mais il ne remplit pas le vœu de la constitution : il est facile de l'assujettir aux règles qu'elle prescrit.

Suivant l'article 317, c'est à la trésorerie à ordonner toutes les dépenses : la régie n'en peut donc faire aucune que cette formalité n'ait été remplie.

Suivant l'article 318, la trésorerie ne peut rien faire payer qu'en vertu 1°. d'un décret du Corps législatif, et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet; 2°. d'une décision du Directoire; 3°. de la signature du ministre qui ordonne la dépense.

De toutes les dépenses qu'effectue la régie de l'enregistrement, les indemnités dues aux électeurs, les traitemens des contrôleurs et essayeurs de la marque d'or et d'argent, les frais de justice, de prisons et pain des prisonniers, ports de lettres des commissaires du Directoire exécutif et primes pour la destruction des loups, sont les seules qui soient comprises dans les crédits de quelques ordonnateurs, et à l'égard desquelles les formes constitutionnelles soient observées.

Quant aux autres régies, les frais de leur administration se prélèvent également sur les produits, et ne font partie d'aucun crédit ouvert à un ordonnateur quelconque; cependant les frais d'administration des différentes régies font, comme tous les frais des autres administrations, partie des dépenses publiques; elles ne peuvent donc être soustraites aux règles qu'a prescrites la constitution.

Les produits de la perception faite par les régies sont, comme tous les autres revenus ordinaires, susceptibles d'être versés dans les caisses publiques; et, à cet égard, vos commissions croient qu'il est essentiel que le Corps législatif se prononce de manière à ne laisser aucun doute sur le versement réel ou fictif de toutes les natures de produits. Il est de principe que toutes les recettes appartiennent à toutes les dépenses; rien n'empêche cependant qu'elles ne deviennent l'objet d'une affectation spéciale, et une disposition semblable, loin de nuire à l'ordre de la comptabilité, le simplifie, en assurant tous les services. Si vous l'adoptez, comme vous l'a proposé votre commission chargée d'assurer le

service de l'an 8 ; vous préviendrez pour l'avenir ce tiraillement qu'éprouvent la disposition des fonds publics et leur application à chaque nature de dépense.

Mais si cette affectation doit avoir lieu, c'est sur-tout à l'égard des régies dont les dépenses ne peuvent souffrir aucun retard.

Nous citerons, relativement à celle de l'enregistrement, la taxe des témoins, les frais de justice et des prisons, les restitutions à faire aux parties des droits induement perçus, des remises des receveurs, des indemnités dues aux électeurs, du prix des adjudications au rabais, soit des papiers destinés à être timbrés, soit des réparations à faire aux domaines nationaux.

Il y auroit également de grands inconvéniens à ralentir le paiement des traitemens des préposés de la régie, qui presque tous consistent en remises : leur zèle cesseroit alors d'être stimulé par l'espoir d'un salaire assuré et prochain, et l'on conçoit combien une pareille innovation nuiroit à la rentrée des produits.

Tout concourt donc à faire envisager comme affectés spécialement aux dépenses qu'effectue la régie, les produits de la perception qu'elle fait.

Nous pensons qu'il seroit nuisible aux intérêts de la République, sans produire aucun avantage du côté de la célérité et de l'exactitude de la comptabilité, d'exiger que toutes les recettes de la régie fussent versées matériellement à la trésorerie nationale, et affectées à toutes les natures de dépenses, sans prélevement des sommes nécessaires aux dépenses dont elles sont chargées. Un pareil ordre de choses, en apportant de la lenteur dans des paiemens qui n'en sont pas susceptibles, occasionneroit une augmentation de dépense, un discrédit, un découragement, et des plaintes qu'il faut prévenir.

Vous avez été pénétrés de la vérité de ces réflexions en adoptant, sur le rapport de Genissieu, un moyen de concilier le texte et l'esprit de la constitution avec les mesures que réclame l'intérêt général dans cette circonstance.

Rien effectivement n'empêche qu'en augmentant le crédit du ministre des finances du montant de toutes les dépenses à effectuer par les régies, par retenue sur leurs recettes, le ministre n'ordonnance ces dépenses, après avoir pris une décision du Directoire, et que la trésorerie n'autorise cette opération.

Les régies acquitteront toutes les dépenses qui sont à leur

charge, et tout pourra se régulariser à la fin de chaque trimestre par l'envoi d'un état général appuyé de pièces justificatives, qui sera ordonnancé par le ministre, autorisé par la trésorerie, et soumis ensuite à sa vérification pour faire un des élémens du compte général.

Déja cela se pratique à-peu-près ainsi à l'égard des frais de prisons et des primes pour la destruction des loups, pour lesquels il est ouvert un crédit aux ministres de la justice et de l'intérieur, aux administrations centrales, qui délivrent des mandats sur les receveurs des régies de l'enregistrement par lesquels sont acquittées ces dépenses.

La surveillance de la trésorerie deviendra encore plus facile si les receveurs de la régie accompagnent chacun de leurs versemens aux caisses du receveur général du département d'un bordereau qui indique non-seulement la nature des produits sur lesquels les versemens sont imputables, mais qui présente encore la totalité de ses recettes et le détail de sa dépense dans l'intervalle d'un versement à l'autre, de manière que chaque bordereau soit le tableau fidèle de la situation des caisses au moment du versement.

Mais ces précautions sont pour l'avenir ; il s'agit de régulariser les opérations effectuées, et à cet égard il ne reste d'autres moyens, pour le temps qui s'est écoulé depuis la mise en activité de la constitution, que d'ouvrir aux ministres respectifs des supplémens de crédit pour le montant de la dépense faite par les régies, et de changer celles-ci de provoquer les ordonnances et autorisations nécessaires, pour ensuite porter en recette, dans le compte de chaque année, le produit brut, et en dépense, les sommes dont le paiement auroit été ainsi ordonnancé et autorisé.

Quant au temps antérieur à la constitution, la loi du 29 septembre 1791 impose aux régies des obligations qu'il est indispensable qu'elles remplissent; elles doivent former leurs comptes appuyés de pièces justificatives de la dépense, et les envoyer à la comptabilité sans l'intermédiaire de la trésorerie.

Si leurs comptes sont formés à la trésorerie, si leurs pièces y sont déposées, soit en vertu de la loi du 30 germinal, soit en exécution de l'arrêté du comité de salut public du premier prairial an 2, la trésorerie adressera le tout à la comptabilité ; s'ils ne le sont pas, les régies doivent les dresser et les envoyer à la comptabilité, soit avec les pièces justificatives, soit avec les récépissés qui en tiennent lieu.

Après vous avoir proposé des mesures capables d'activer, par un mouvement plus accéléré, la comptabilité antérieure à l'époque où nous nous trouvons, vos commissions ont pensé que vous ne deviez pas ajourner celles qui jeteroient sur ces opérations une plus grande clarté, et qui rameneroient dans le mode de recette et de dépense l'observation des règles dont on n'auroit jamais dû s'écarter: quelle que soit la forme de vérification que vous adoptiez pour l'avenir, elle deviendra bien plus facile; moins d'obscurité enveloppera la comptabilité, si vous ordonnez que toutes les recettes soient versées à la trésorerie, et qu'aucune dépense ne s'effectue sans que l'ordonnance qui la détermine ne comprenne l'indication des pièces à produire à l'appui des paiemens.

La constitution charge la trésorerie de surveiller la recette de tous les deniers nationaux et d'ordonner toutes les dépenses publiques.

Aucune recette ne doit être soustraite à la surveillance de la trésorerie; et comme les dépenses ne peuvent s'acquitter que sur le produit des recettes, il n'est aucune partie de recette qui ne soit affectée au paiement des dépenses publiques. Cependant vous avez dû juger, par les différens rapports qui vous ont été faits, que les contributions levées dans les pays occupés par nos armées n'ont point été assujetties aux règles ordinaires de la comptabilité, que les objets d'approvisionnemens militaires ont été vendus sous prétexte de détérioration, et le prix employé sans imputation sur le crédit des ministres qui en avoient disposé; d'un autre côté, des parties considérables de mobilier ont été données en paiement à des créanciers de la République. Nous vous proposerons d'assujettir les ventes du mobilier aux formalités prescrites par les lois, et d'ordonner le versement de tous les produits au moins fictivement au trésor public.

A l'égard de la dépense, nous croyons nécessaire de reproduire ici trois articles du projet d'organisation de la trésorerie, relatifs aux obligations à remplir par les ordonnateurs lorsqu'ils disposent des fonds publics: elles consistent dans la nécessité de donner dans les ordonnaces l'indication de toutes les pièces à produire à l'appui du paiement, et d'y énoncer l'imputation de la dépense ordonnancée sur la nature du crédit ouvert pour y pourvoir.

Vous avez déja reconnu en principe, notamment dans la ré-

solution que vous avez prise sur le rapport de Grocassand-Dorimond, que les pièces justificatives d'emploi doivent être produites à l'appui des comptes ; nous nous abstiendrons de donner ici le développement de ce principe ; il est au surplus contenu dans le rapport qui vous a été distribué sur l'organisation de la trésorerie nationale.

Représentans du peuple, nous vous offrons un grand problême à résoudre ; mais il ne présente pas toutes les difficultés dont on a voulu l'environner. C'est en donnant à la constitution un sens qu'elle ne présente pas, c'est en se fondant sur des usages plutôt que sur une législation complétement établie, que ces difficultés se sont multipliées à l'excès. Il suffit de recourir au texte de la constitution, aux lois existantes et aux idées de simplicité inséparables d'une bonne comptabilité, pour les écarter.

Nous nous résumons.

La constitution établit une comptabilité nationale, et en détermine les attributions.

Depuis quatre ans la constitution est en activité, et la comptabilité n'a encore exercé aucune de ses attributions.

Non-seulement aucun compte constitutionnel n'a été soumis à la vérification et à l'examen de la comptabilité nationale ; mais il ne lui en a pas été présenté un seul de ceux qui ont pour objet une comptabilité postérieure au premier juillet 1791, époque de l'établissement de la trésorerie.

La trésorerie elle-même n'a rendu depuis ce temps ni le compte de son administration intérieure, ni le compte des restes de 1790, dont l'article XXVI de la loi du 23 août 1793 la charge, ni le compte de la caisse de l'extraordinaire, ni celui du caissier général, et des quatre payeurs principaux, ordonnés par la loi du 29 septembre 1791, ni aucun compte de ses comptables directs antérieurs à la mise en activité de la constitution, ni enfin aucun compte depuis le régime constitutionnel.

La trésorerie n'a point fourni ces comptes, sans doute, parce qu'elle ne l'a pas pu, et elle ne s'est trouvée dans cette impossibilité, que parce qu'elle tenoit à un usage établi, non d'après les dispositions formelles, mais d'après le vœu que semble annoncer la loi incomplète du 30 germinal an 2. Elle s'est occupée de rassembler toutes les pièces justificatives d'emploi de fonds et de les vérifier ; d'ouvrir un compte à toutes les parties pre-

nantes de la République ; de tenir vingt volumes énormes en chantier pour cette lente opération, et d'assujettir aux mêmes formalités la comptabilité constitutionnelle, tandis qu'elle a autorisé une multitude de paiemens, en vertu d'ordonnances qui n'indiquoient la production d'aucune pièce justificative. Les circonstances dans lesquelles elle s'est trouvée l'ont forcée d'en agir ainsi ; mais il en résulte que les agens comptables ont pu payer valablement, sans exiger la représentation des pièces justificatives d'emploi. Au surplus cette représentation intéresse-t-elle la trésorerie ? c'est à résoudre cette question que nous nous sommes attachés, parce que sa solution écarte toutes les difficultés, et rompt la digue qui suspend depuis l'origine de la révolution le cours de la comptabilité, et rend illusoire l'obligation imposée aux commissaires de la comptabilité nationale de *dénoncer les abus, les malversations et les cas de responsabilité qu'ils découvrent.*

La constitution veut que les receveurs, les payeurs et les régies envoient leurs comptes à la trésorerie, qui les vérifie et les arrête.

Qu'est-ce que vérifier un compte de la part de la trésorerie à l'égard des receveurs, des payeurs et des régies ? c'est examiner si la recette est exacte et complète, et si la dépense est faite légalement.

Qu'est-ce que vérifier si la dépense est faite légalement ? c'est s'assurer si les formes dont la constitution a rendu la trésorerie responsable, sous peine de forfaiture, ont été observées.

Qu'est-ce qu'arrêter un compte ? c'est balancer la recette avec la dépense.

Voilà tout ce qui est exigé de la part de la trésorerie ; la constitution, qui en a fait un dépôt de fonds publics, ne l'a pas instituée pour rechercher si les sommes dont elle a ordonné légitimement le paiement ont été bien ou mal employées. La décison du Directoire et la signature du ministre opèrent sa décharge. Des réglemens faits avant la révolution, et qui n'ont point été abrogés, exigent à la vérité que la dépense soit justifiée par pièces pour que le paiement soit effectué ; mais l'indication de ces pièces doit être faite par l'ordonnance même ; et lorsque l'absence de cette indication a multiplié à l'infini l'abus des paiemens par à-compte, même par avance, la trésorerie doit sans doute faire des diligences pour se procurer les pièces justificatives

ficatives d'emploi, et vous lui en avez donné les moyens par la résolution que vous avez prise le 23 fructidor dernier ; mais rien ne doit retarder la vérification du compte, rien ne doit empêcher la trésorerie de l'arrêter et d'en faire par cette opération un des élémens de son compte général.

D'ailleurs, la trésorerie pense elle-même qu'elle n'est chargée que de l'examen du matériel de la pièce justificative d'emploi.

Qu'est-ce qu'examiner le matériel d'une pièce justificative? c'est s'assurer de son existence. Cet examen intéresse l'ordre de la comptabilité, parce qu'il prévient toutes recherches contre la partie prenante pour la production de cette pièce ; mais c'est sur-tout l'emploi utile des fonds qu'il est important de constater : or, cet emploi conduit à la vérification de la comptabilité *matière*, et la trésorerie se défend avec raison d'être vérificatrice de la comptabilité *matière*.

Au surplus, s'il étoit vrai que toutes les pièces justificatives d'emploi dussent être vérifiées par la trésorerie, et que la formation du compte général de la République dépendît du complément de cette vérification, il seroit impossible que ce compte fût jamais rendu ; car il suffiroit, pour en retarder la formation, qu'il manquât une seule pièce, et on sent qu'il est impossible de les réunir toutes, principalement lorsque des ordonnances ont été autorisées sans contenir l'indication des pièces à joindre à l'appui du paiement : la trésorerie doit donc adresser à la comptabilité nationale, avec les comptes particuliers, toutes les pièces justificatives ; mais elle ne doit vérifier autre chose que ce qui prouve la sortie régulière des fonds : il lui suffit de constater l'existence des pièces justificatives d'emploi qui auroient pu être produites, et de vérifier si les sommes dont elles prouvent la dépense ne sont pas inférieures à celles portées dans la quittance de la partie prenante, ce qui tient également à la régularité des paiemens.

La comptabilité nationale, au contraire, est établie pour examiner l'emploi des fonds publics ; c'est à elle qu'est exclusivement attribué le droit de *donner connoissance au Corps législatif des abus, malversations, et de tous les cas de responsabilité qu'elle découvre dans le cours de ses opérations.*

Ses opérations consistent donc à rechercher les abus, les malversations et les cas de responsabilité. Rien de semblable n'est prévu à l'égard de la trésorerie, et si la constitution eût voulu lui confier cette recherche en premier ordre, elle l'eût

obligée de dénoncer à la comptabilité l'objet de ses découvertes.

Mais, de ce que la trésorerie ne vérifiera pas la pièce justificative d'emploi, peut-il en résulter quelque dommage à la République ? Non ; car, lorsque la pièce justificative de sortie de fonds, jointe au compte général de la trésorerie, donnera aux commissaires de la comptabilité nationale les moyens de découvrir la partie prenante à qui aura été confié l'emploi de ces fonds, et lorsqu'aucune autre pièce ne justifiera cet emploi, les commissaires de la comptabilité appelleront cette partie en compte ; si elle a abusé dans cet emploi, ils feront réprimer l'abus ; s'il y a eu malversation de la part de quelques agens, ils les feront punir; si quelque ordonnateur a compromis sa responsabilité, ils exerceront le droit que la loi leur donne contre les agens responsables, et feront part du tout au Corps législatif.

C'est parce que l'examen moral de l'emploi des fonds de la République appartient à la comptabilité nationale, que la constitution a voulu que les pièces justificatives qui pourroient être jointes aux comptes particuliers lui fussent envoyées avec ces comptes.

Après avoir examiné la question sous les rapports constitutionnels, voyons-la sous les rapports de l'intérêt de la République.

Il est intéressant pour la République que les comptes soient vérifiés promptement, que la trace des comptables ne soit pas perdue, et il est démontré que les opérations de la trésorerie sur les pièces justificatives d'emploi reculeroient la reddition du compte général à un temps indéterminé.

Il est intéressant pour la République que l'emploi des fonds publics soit sévèrement vérifié ; que le Corps législatif ait connoissance des abus, malversations et cas de responsabilité : et la comptabilité nationale, que rien ne distrait, qui n'est pas livrée comme la trésorerie à une multitude et une continuité d'opérations étrangères au jugement d'un compte, est chargée de rechercher tous ceux qui ont abusé des fonds publics, malversé dans leur emploi ou compromis leur responsabilité ; rien ne peut lui échapper, et toutes ses opérations se faisant successivement, l'une ne peut être arrêtée par l'autre ; elle peut donner chaque jour des résultats.

S'il est décidé que la trésorerie n'est astreinte qu'à vérifier la sortie des fonds, tout l'échafaudage du travail immense et interminable de la comptabilité des acquits s'écroule. Nous ne pré-

tendons attaquer ici que l'institution ; elle est fondée sur un système qui auroit ses avantages, s'il étoit possible de le réaliser.

Quant à la comptabilité antérieure à la constitution et postérieure au premier juillet 1791, le Corps législatif a déja décidé que la vérification de l'emploi ne concernoit pas la trésorerie, puisque la loi du 2 messidor an 6 attribue la comptabilité intermédiaire à une commission particulière.

Il ne reste donc plus à la trésorerie, en vérifiant la comptabilité directe, qu'à examiner les pièces justificatives de sortie de fonds.

Les régies doivent rendre directement à la comptabilité nationale, en vertu de la loi du 29 septembre 1791, leurs comptes pour le temps renfermé entre ces deux époques. Si ces comptes sont déposés à la trésorerie, cette administration peut les adresser directement à la comptabilité sans aucune vérification préalable.

A l'égard de la comptabilité ancienne, c'est-à-dire, celle antérieure au premier juillet 1791, elle est attribuée à la comptabilité nationale par la loi du 18 frimaire an 4.

Rien ne s'oppose donc à ce qu'il soit imprimé à la comptabilité de tous les temps le mouvement accéléré que réclament l'intérêt public et l'opinion générale.

Voici le projet de résolution.

PROJET DE RÉSOLUTION.

Le Conseil des Cinq-Cents, considérant qu'il est instant d'écarter les obstacles qui s'opposent à la formation des comptes des comptables directs de la trésorerie, dont la gestion est antérieure à la mise en activité de la constitution, et des comptes des receveurs, des payeurs et des régies depuis cette époque, à la formation du compte général de la République, et à l'envoi du tout aux commissaires de la trésorerie nationale ;

Déclare qu'il y a urgence.

Le Conseil, après avoir déclaré l'urgence, prend la résolution suivante :

TITRE PREMIER.

De la comptabilité intermédiaire.

ARTICLE PREMIER.

Il sera formé un bureau à la trésorerie pour activer la vérifi-

cation des comptes des comptables directs depuis le premier juillet 1791 jusqu'à la mise en activité de la constitution.

I I.

Cette vérification n'aura pour objet que l'examen des comptes en deniers, et des pièces qui justifient la sortie des fonds.

Les pièces justificatives d'emploi, après avoir été constatées par un inventaire, seront envoyées à la commission de la comptabilité intermédiaire dans l'état qu'elles sont.

I I I.

Il ne sera plus tenu à la trésorerie de comptes ouverts en débit et crédit avec les parties prenantes ou comptables indirects.

Il sera fait néanmoins une nomenclature de toutes les parties prenantes qui n'ont pas justifié l'emploi, et que les écritures auroient fait reconnoître jusqu'à présent, ou feroient reconnoître à la suite. L'état en sera envoyé tous les trois mois à la comptabilité nationale. Il en sera adressé un semblable à la comptabilité intermédiaire, qui le fera imprimer, et qui l'enverra à toutes les administrations pour faciliter la recherche des parties prenantes qui y seroient désignées, et à toutes les caisses publiques pour servir d'opposition à tous paiemens qui pourroient être faits.

I V.

A défaut par les parties prenantes de se mettre en règle dans les trois mois de la publication de la présente loi, par l'envoi des pièces justificatives des fonds qui leur ont été confiés, soit à la trésorerie nationale, soit à la commission de la comptabilité intermédiaire; celles dont la trace auroit été découverte, par la comptabilité nationale, par la trésorerie, ou par la comptabilité intermédiaire, seront poursuivies, à la diligence de l'agence du trésor public, dans les formes et les délais voulus par les lois rendues contre les comptables en retard ou détenteurs de fonds publics; leurs biens meubles et immeubles séquestrés et vendus comme biens nationaux; leurs rentes et pensions acquittées ou réduites, le tout jusqu'à concurrence, sauf les poursuites contre l'ordonnateur, dans les cas d'abus, de malversation, de refus de produire les

pièces qu'il auroit en son pouvoir, ou de connivence avec le comptable insolvable, ou dont la trace auroit été perdue.

V.

En cas d'incohérence ou d'irrégularité reconnues dans les pièces justificatives de sortie de fonds, le comptable sera débité de la somme y portée, et l'article rayé dans la dépense du compte, si, dans les trois mois du jour de l'avertissement qui lui aura été donné, il ne présente des pièces valables ou ne régularise celles qu'il aura produites. L'absence ou l'irrégularité d'une pièce ne pourra être un prétexte de retard d'arrêter le compte, et de l'envoyer à la comptabilité nationale. Cependant la trésorerie pourra, dans les cas où elle le jugera convenable, admettre provisoirement une pièce comptable non régulière, à charge d'en déférer les motifs à la comptabilité nationale.

V I.

Les comptes des comptables directs seront formés par exercice, du premier juillet 1791 au premier vendémiaire an 3, du premier vendémiaire an 3 au premier vendémiaire an 4, du mois de vendémiaire an 4 et des quatre premiers jours du mois de brumaire de la même année.

Ils seront adressés successivement à la comptabilité nationale.

V I I.

La trésorerie nationale formera et adressera dans le plus bref délai à la comptabilité nationale, ses comptes d'administration pour les mêmes exercices, les comptes de ses caissier général et payeurs principaux, le compte de la caisse de l'extraordinaire, celui des restes de 1790, et généralement tous ceux dont l'envoi est mis à sa charge par la loi.

V I I I.

Elle enverra également dans le plus bref délai les comptes des régies, qui sont formés, soit qu'ils soient appuyés de simples récépissés, soit que les pièces justificatives y soient jointes.

IX.

La trésorerie adressera chaque mois aux commissions de surveillance des deux Conseils l'état des travaux faits en exécution de la présente loi, et des comptes adressés à la comptabilité nationale.

X.

Les régies formeront les comptes qu'elles n'auroient pas déposés à la trésorerie ; elles les enverront successivement à la comptabilité nationale avec les pièces de recettes et les pièces justificatives de sortie de fonds, ou les récépissés qui en tiennent lieu. Elles adresseront à la commission de la comptabilité intermédiaire les pièces justificatives d'emploi de fonds fait par des comptables indirects, dont elles se trouveront dépositaires, et à la trésorerie le bordereau détaillé des mêmes comptes.

XI.

La comptabilité nationale adressera tous les trois mois aux commissions de surveillance des deux Conseils l'état des comptes qui lui auront été adressés, soit par la trésorerie, soit par les régies.

XII.

Les commissaires de la comptabilité, en procédant à l'examen des comptes qui auront été envoyés par la trésorerie ou les régies, feront un état des parties prenantes qu'indiqueront les pièces justificatives de sortie de fonds, produites par les comptables directs et les régies ; ils l'enverront successivement à la commission de la comptabilité intermédiaire et à la trésorerie nationale.

XIII.

Le Directoire adressera chaque mois au Corps législatif l'état des travaux de la commission intermédiaire pendant le mois précédent.

XIV.

Les commissaires de la comptabilité nationale proposeront au

Corps législatif les mesures nécessaires pour faire cesser le retard qu'apporte à la vérification des comptes l'irrégularité des acquits, causée par force majeure ou d'autres événemens qui empêche de les régulariser. Ils lui référeront les motifs qu'ils auront eu de rejeter les pièces qui auroient été admises provisoirement par la trésorerie pour suppléer celles que les comptables se seroient trouvés dans l'impossibilité absolue de produire.

X V.

La trésorerie activera les opérations des bureaux chargés des comptabilités vacantes ; les frais de formation des comptes des condamnés resteront à la charge de leurs héritiers ou ayant droit. Ils seront réglés par la comptabilité nationale, sur l'état qui en sera fourni par la trésorerie.

TITRE II.

De la comptabilité constitutionnelle.

X V I.

La trésorerie s'occupera sans retard de la vérification des comptes particuliers des receveurs, payeurs et régies, antérieurs à la publication de la présente loi, non encore vérifiés ; à l'effet de quoi elle établira les bureaux nécessaires : elle procédera dans les formes prescrites par les articles . . . . du premier titre de la présente loi.

X V I I.

Cette vérification consistera dans l'examen des pièces justificatives de sortie de fonds, et dans l'établissement de la situation du comptable.

X V I I I.

La vérification des pièces justificatives de sortie de fonds aura pour objet d'examiner si les paiemens ont été faits conformément à l'article 318 de la constitution, et aux diverses lois rendues sur les formalités de paiement, sans que l'absence des pièces justificatives d'emploi puisse être l'occasion ou le prétexte d'aucun retard.

XIX.

Les pièces justificatives de la dépense qui ne tendroient pas à prouver l'exécution des formalités, et qui cependant seroient jointes au compte, ne seront point assujetties à la vérification de la trésorerie, sinon pour constater que la somme payée égale le prix et la quantité des matières fournies aux termes des marchés; elles seront portées dans un inventaire, et le tout réuni aux comptes particuliers qui seront adressés à la comptabilité nationale, à laquelle la trésorerie justifiera de ses diligences pour faire joindre aux comptes les pièces qui ne seroient point représentées, et dont les lois ou les réglemens non abrogés prescrivent la production à l'appui des paiemens.

XX.

Si, dans le cours de la vérification, il est reconnu que les formes prescrites par l'article 318 de la constitution n'ont pas été observées, le comptable sera débité de la somme portée dans l'acquit irrégulier, et contraint au rétablissement de cette somme à la diligence de la trésorerie nationale, si dans le mois de l'avertissement qui lui sera donné, il ne le régularise pas. Ce délai expiré, l'envoi de son compte à la comptabilité nationale ne pourra pas être retardé sous aucun prétexte.

XXI.

Les comptes particuliers des différens comptables désignés dans l'article 322 de la constitution seront successivement arrêtés et adressés à la comptabilité nationale, à commencer par ceux de l'an 4, et successivement, en attendant que le compte général de chaque année soit formé.

XXII.

Si après l'envoi des comptes particuliers par la trésorerie, il lui est adressé, soit par les parties prenantes, soit par quelques ordonnateurs, des pièces justificatives d'emploi qui y soient relatives, elle les fera parvenir successivement à la comptabilité avec un inventaire.

XXIII.

Les commissaires de la comptabilité admettront les pièces appartenantes à la comptabilité antérieure à la publication de la présente loi, dans l'état où elles se trouveront, sans rien préjuger par cette admission sur le rejet des pièces dont les irrégularités seroient évidemment reconnues pour être du fait des comptables.

XXIV.

La comptabilité nationale appellera en compte toutes les parties qui n'auroient pas justifié l'emploi des fonds reçus, dans les formes prescrites par les lois existantes.

XXV.

La comptabilité nationale se fera remettre par tous ordonnateurs, administrateurs, régies nationales et commissions particulières, tous les acquits et pièces justificatives d'emploi qui n'auroient point été produits à la trésorerie dans les délais prescrits par la loi, et généralement tous les renseignemens dont elle pourra avoir besoin pour parvenir à vérifier et arrêter les comptes qui lui seront soumis. A l'effet de quoi la trésorerie nationale formera la nomenclature de toutes les parties prenantes qui, ne s'étant point mise en règle dans les délais déterminés par la loi du .... vendémiaire an 8, laisseroient figurer dans les pièces du compte général de la trésorerie des paiemens non justifiés. Un double de cet état sera remis à chaque ordonnateur en ce qui le concerne, et l'autre accompagnera les pièces de paiemens versées aux commissaires de la trésorerie nationale. La comptabilité nationale dénoncera au Corps législatif tous les cas de responsabilité résultans du refus ou de la négligence, de la part des ordonnateurs, administrateurs, régies nationales et commissions particulières, d'exécuter les dispositions du présent article.

XXVI.

La comptabilité nationale proposera au Corps législatif les moyens de régulariser les comptabilités irrégulières.

XXVII.

La comptabilité des régies nationales qui ont effectué des dépenses sur le produit de leurs recettes, depuis le régime constitutionnel jusqu'au premier vendémiaire an 8, sera régularisée; à l'effet de quoi il sera accordé aux ministres respectifs un supplément de crédit sur chaque exercice des sommes dont la dépense auroit été effectuée par les régies, et qui n'auroient fait partie d'aucun crédit.

Les ministres ordonnanceront chaque nature de dépense sur les bordereaux détaillés que les régies formeront sous leur responsabilité.

Les régies porteront ensuite en compte sur chaque exercice les produits bruts de toutes les recettes et le montant de toutes les dépenses acquittées par elles.

XXVIII.

Lorsque les comptes des régies seront formés suivant les règles prescrites par les articles précédens, elles les feront parvenir sans retard à la trésorerie avec les pièces justificatives; la trésorerie les vérifiera et arrêtera dans les formes prescrites à l'égard des receveurs et payeurs, et les enverra successivement à la comptabilité nationale, ainsi qu'il est prescrit à l'égard des comptes particuliers.

XXIX.

La trésorerie formera le compte général, lorsqu'elle aura vérifié et arrêté tous les comptes particuliers dans les formes prescrites par la présente loi.

XXX.

La comptabilité nationale rendra compte, tous les trois mois, au Corps législatif, de la situation de la comptabilité constitutionnelle.

XXXI.

Il ne pourra être disposé d'aucun effet de campement, d'armement, d'approvisionnement, ni d'aucune espèce de mobilier national, que dans les formes prescrites par les lois.

XXXII.

Le prix en sera versé dans les caisses de la trésorerie, de manière que la recette de ce prix puisse faire partie du compte général.

XXXIII.

L'emploi des fonds provenant des recettes mentionnées aux deux articles pécédens, ne pourra être fait qu'en observant les formes prescrites par la constitution pour effectuer le paiement des dépenses publiques.

XXXIV.

Les dispositions des articles XXXI, XXXII et XXXIII seront exécutées relativement à toutes les sommes perçues pour le compte de la République, même à titre de contributions militaires.

XXXV.

Pour faciliter l'exécution des articles précédens, il sera ouvert au général en chef, un crédit dont l'emploi ne pourra être fait que sur ordonnance du commissaire en chef; ils demeureront l'un et l'autre responsables de la régularité des paiemens : ce crédit, qui ne pourra être outre-passé dans aucun cas, leur sera accordé par le ministre de la guerre, sur celui qui lui est ouvert par le Corps législatif.

XXXVI.

Aucune dépense ne pourra être autorisée à l'avenir par la trésorerie nationale, 1°. si dans les ordonnances toutes les pièces de la dépense qui y aura donné lieu ne se trouvent relatées, et notamment celles dont la production est exigée par la loi; 2°. s'il n'y a imputation de la dépense ordonnée sur la nature du crédit ouvert pour y pourvoir.

XXXVII.

Aucun paiement ne pourra être effectué, s'il n'est soutenu des pièces justificatives relatées dans l'ordonnance.

XXXVIII.

Aucun paiement ne pourra être fait par à-compte, sans être justifié par une pièce authentique qui démontre la nécessité de cette mesure, et appuyé par un acte de cautionnement dont l'indication sera faite dans l'ordonnance.

XXXIX.

Il ne pourra être donné un deuxième à-compte à une partie prenante, que les pièces justificatives de l'emploi du premier ne soient produites à l'appui des paiemens.

XL.

La présente résolution sera imprimée, et portée au Conseil des Anciens par un messager d'état.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Brumaire an 8.